Background Paper BP-251E

# THE 1991 FEDERAL BUDGET

Marion G. Wrobel
Senior Analyst

February 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-00317/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No.

ISBN

YM32-2/251E
0-660-14101-9

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# THE 1991 FEDERAL BUDGET

On 26 February 1991, the Hon. Michael H. Wilson tabled his seventh budget, his first in the midst of a recession. This budget was as notable for what it did not do as for what it did. Specifically, this was not a typical recession budget. Because of its belief that such policies do not work, the government did not propose short-term expansionary fiscal policy to try to stimulate the economy. The government argues that this rejection of "stimulative" spending is a necessity, in the sense that the deficit could not be allowed to balloon in the way it had done during the last recession. While today's deficit, expressed as a proportion of Gross Domestic Product (GDP), is no different from what it was at the start of the 1981-82 recession, the debt to GDP ratio, at just under 60%, is twice what it was then, at less than 30%. Because of this, the federal government now feels it has little room to manoeuvre in the face of a recession. In 1980-81, federal debt charges amounted to 17% of spending and 22% of revenues. Today, these charges amount to 28% of spending and 36% of revenues.

The purpose of this review is to highlight some of the major elements of this budget and to put them within the context of the fiscal framework that the government set out in 1984. This paper will also discuss those aspects of the budget that might be viewed as novel or innovative, compared with the kind of initiatives Canadians have seen in the past decade.

## NEW FISCAL INITIATIVES

The major budgetary initiatives are on the expenditure side, as was the case in the 1990 budget. The only tax measures are a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



substantial hike in the tax on tobacco and an increase in Unemployment Insurance (UI) premiums to keep that fund in balance.

Last year, the government presented a two-year expenditure plan intended to get the deficit back on a declining path and to allow more favourable economic conditions, such as lower interest rates, to speed up deficit reductions in the future. This two-year plan has now been extended for an additional three years. Over the full five-year life of this expenditure control plan, total savings are expected to amount to $14,819 million, in addition to the $6,000 million savings due to the initial two-year reduction plan announced in the 1990 budget.

The largest expenditure reductions will arise from the five-year expenditure freeze placed on certain programs, with much the greatest savings coming from the freezing of per capita Established Programs Financing (EPF) transfers to the provinces. This measure alone will save the federal government $2,340 million over the five years, in addition to the $2,410 million savings announced last year. In the future, when the normal growth provisions (i.e. the rate of growth of GNP minus three percentage points) are re-established, they will be applied to a lower base. Consequently, savings will extend beyond the five years of the freeze. Other programs are also subject to a total five-year spending freeze but the savings from these pale in comparison to the savings associated with EPF.

A second set of programs was subject last year to a 5% per annum growth for a two-year period. They will now be subject to a 3% maximum growth rate for a further three years, once the 5% limit has expired. These programs include science and technology funding, and development spending. Canada Assistance Plan (CAP) payments to the richer provinces will grow by no more than 5% per year for a total of five years. Green Plan spending will be spread over six years rather than five.

Other programs are being cut. Grants and contributions should be reduced by over $500 million over five years. Reduced spending on social housing will save an additional $400 million and the Canadian Jobs Strategy is to be cut by $100 million next year.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Finally, there are a number of management initiatives designed to increase efficiency and reduce operational expenditures. The reduction in public sector operating budgets as a result of these new initiatives should trim $3,600 million over five years.

Wage Restraint: The government is proposing that across-the-board wage and salary increases in the public service be no higher than 3% per annum for the next three years. This is to apply to wage contracts negotiated through the bargaining process as well as third-party awards granted by arbitrators.

Wage restraint goes beyond this 3% across-the-board cap, however. For the year 1991-92, the government will not "...increase operating budgets to compensate for wage and salary increases." This does not mean that budgets will be frozen at their 1990-91 levels; rather it means that any unanticipated increases to the wage bill will not be accommodated. For the next two years, operating budgets will increase by no more than 3% per year to accommodate increased salaries. The operating budget cap implies a manpower reduction of 6,000 persons in the first year of the program, if wages exceed the budgeted amount by 3%.

These provisions constitute constraints to the total wage bill. Promotions, increased overtime, etc. will also have to be financed out of constrained budgets. It is possible, then, that across-the-board settlements will have to be below 3% to prevent reductions in employment levels. Moreover, grade inflation will not be able to be used to circumvent the 3% wage and salary guidelines. This restraint package represents a binding constraint on wages and salaries.

Program Spending Restraint: The federal government is proposing to table legislation which would limit cumulative program spending from 1991-92 to 1995-96 to $615,300 million. This legislation would also set limits for each year, with program spending growing by an annual average of 3.05%. Some flexibility in annual program spending is to be allowed but any excess in one year would have to be offset in another. Exceptions to these limits include programs that are self financing, such as unemployment insurance, as well as expenditures related to unpredictable events such as wars or

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



natural disasters. This legislation will override other legislation and the spending limits could be exceeded only by authority of another Act of Parliament.

Debt Servicing and Reduction Fund: Federal revenues normally go into the Consolidated Revenue Fund, a pool from which expenditures are financed. The budget proposes creation of a new Debt Servicing and Reduction Fund into which would flow all GST and privatization revenues as well as any donations to the government for debt reduction. To the extent financially possible, this fund will finance debt service charges and debt reduction.

The existence of this new fund is neither necessary nor sufficient for future deficit reductions. Higher-than-anticipated GST revenues could always be used to reduce the deficit. Doing so through the mechanism of this fund will not constrain the government from using this opportunity to reduce other taxes, nor does it constrain the government from increasing program spending. Such controls come about as a result of the legislated limits on spending.

The annual deficit is the difference between total spending and total revenues. It will not matter that GST revenues go to paying debt charges or paying off the debt; if they did not, some other taxes would pay for those costs. And because GST revenues are to be used exclusively for paying interest costs, they will no longer be available to finance existing programs.

## TRANSFERRING THE DEFICIT TO THE PROVINCES

Like the 1990 budget, this budget is being criticized in provincial circles as simply transferring the federal fiscal problem to the provinces. The fact that federal taxes remain largely unchanged will be little consolation to taxpayers if provincial taxes are forced higher.

By cutting CAP and EPF transfers to the provinces, the federal government is attempting to achieve several goals. Its own attempts to tighten fiscal policy through spending restraint are hindered by the high level of debt and debt servicing charges it faces. On average

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



the provinces pay only one-third as much in debt servicing costs as does the federal government, which is thus now attempting to pass on some of this burden to the provinces.

Secondly, the federal government is trying to get more of its own program spending under control. This is not always easy. For example, the CAP program is driven by the provinces. As long as they meet certain criteria, the federal government must contribute one dollar for every dollar the provinces spend in this area. In this sense, federal spending is not under the control of the federal government.

EPF funding is designed to help finance a variety of programs delivered by provincial governments. In the past these transfers were directly related to health and post-secondary education; they are now delivered as block grants, totally unrelated to actual provincial spending. The federal government justification for limiting these transfers to the provinces is the fact that provincial spending growth has far outpaced federal spending growth since 1985. Despite the freeze, the Minister predicts that transfers to the provinces will still grow faster than federal program spending.

This extended freeze in per capita EPF transfers poses a problem for the federal government. It is possible that, because of the freeze, some provinces will no longer receive cash transfers by 1996. Should this be the case, the federal government could no longer enforce the provisions of the existing *Canada Health Act* by threatening to withhold EPF cash transfers. Consequently, the Minister has announced that the federal government will be tabling amendments to that Act in order to preserve federal enforcement power.

## FISCAL POLICY SINCE 1984

Soon after the Conservatives took power in September 1984, Mr. Wilson presented an economic statement in the House of Commons, in which he warned Canadians that the existing fiscal policy was on a dangerous path, and that by 1990-91 the net debt would reach more than 60%

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



of Gross Domestic Product (GDP), a 50% increase, while the dollar value of the net debt would double to over $400 billion.

In 1984, the federal government predicted continually declining deficits to the year 1990-91, from 8% of GDP to 5.8%. All of this deficit decline was due to expenditure reductions since, in the absence of any revenue initiatives, the Department was predicting flat revenue growth. Since 1984, a number of measures have been introduced by the government to speed up deficit reduction; these have been successful in the sense that the deficit is less than was originally predicted. But if we compare the actual deficit with the status quo projections of the government in 1984, we must attribute the success to greater revenues than were originally anticipated. These projections can be observed in the two attached charts, which compare status quo projections (labelled sq) with the actual trends as forecast in the recent budget (labelled 91). (Note that the status quo projections do not extend beyond fiscal year 1990-91.)

Federal spending has almost consistently exceeded 1984 projections. Interest charges have been far higher than were originally projected, more than offsetting any declines in program spending. Even program spending, however, has only recently fallen below the status quo projections of 1984 while the poor economic conditions of 1990 and 1991 have temporarily reversed this trend.

It is clear that the federal government has had some success in reducing the deficit and debt problem that it predicted (and in fact underestimated) in 1984. Rapid economic growth since then has not had much effect in speeding up this process. The stumbling block has been the level of interest rates in Canada; the Minister had underestimated interest rates in the 1980s, predicting an average real rate of 2.7% for the last half of the decade. Likewise, the future deficit path is heavily dependent upon the accuracy of his interest rate forecasts for the next few years. The onset of the present recession, represents a new hurdle for the deficit and debt projections of the Minister of Finance.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## THE IMPACT OF THE RECESSION

Because of the recession, cumulative additions to the net debt are going to be about $5,700 million higher over a two year period than was forecast last year. The 1990-91 deficit will be $30,500 million rather than $28,500 million and the 1991-92 deficit will remain at that level, rather than declining to $26,800 million.

If these increased deficit projections prove accurate, they will still be a remarkable testament to the government's commitment to deficit reduction, and will be in sharp contrast to financial developments in the last recession when the deficit increased by over $14,000 million in one year.

It is somewhat surprising that personal income tax revenues are higher than originally forecast in 1990, despite the recession. Negative fiscal developments, though, are the sharp increase in UI benefits, the substantial reduction in corporate income taxes and the repeated underestimation of debt servicing costs. And although the federal government has relied heavily on controlling program spending, progress there is being temporarily sidetracked as a result of the recession and other unforeseen developments such as the war in the Gulf.

## CONCLUDING COMMENTS

This budget puts much effort in signalling to Canadians that the federal government's fiscal policy will continue to be conducted with one general goal in mind; namely, to reduce the rate of growth of the public debt and eventually to reduce the debt-to-GDP ratio. The federal government sees high interest rates as the major stumbling block to continued adequate economic performance. Such high interest rates are linked to an imprudent and untenable debt situation, as well as to monetary instability.

The first important signal is the promise to legislate program spending limits. While such legislation can obviously be overridden by future Parliaments, and indeed by this government itself,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



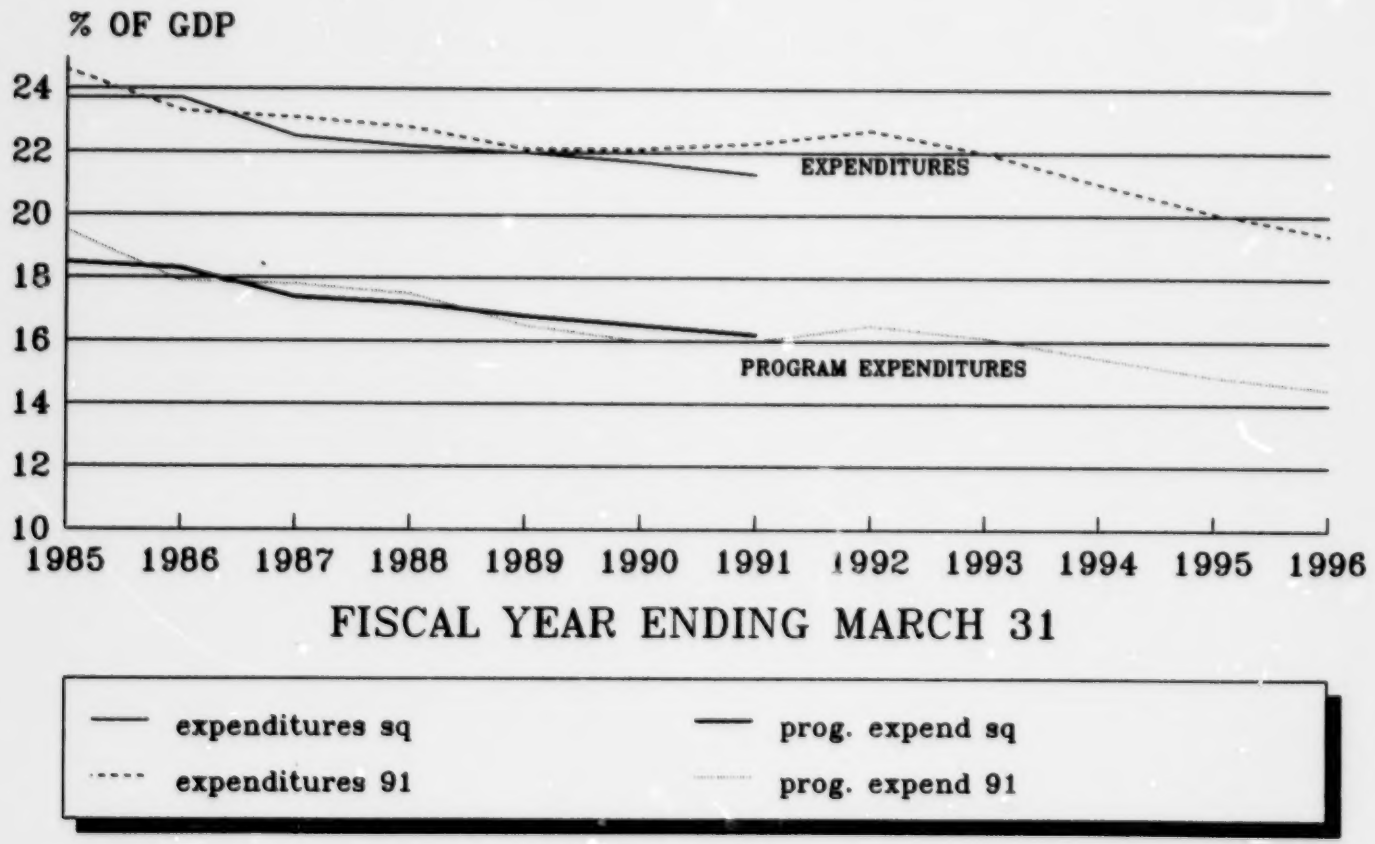
such a policy option would require an explicit repudiation of current fiscal policy.

A second signal is the establishment of the debt servicing fund. In practical terms it is of little value by itself since the deficit and debt could be increased despite the existence of this fund. The fund and the legislated spending levels will make it awkward for the government to increase program spending in the future, even if the GST proves to be a more efficient revenue source than was foreseen.

The third important signal is the establishment of future inflation targets. Until now, many have felt that the task of fighting inflation had been left solely to the Bank of Canada, requiring it to impose especially tight monetary policy in the face of increased inflationary pressures. Monetary policy cannot be very credible if it is inconsistent with fiscal policy. This budget represents an explicit commitment on the part of fiscal authorities to be aware of, and in control of, the inflationary consequences of their actions. Co-ordinating monetary and fiscal policies should reduce the costs of anti-inflationary policy.

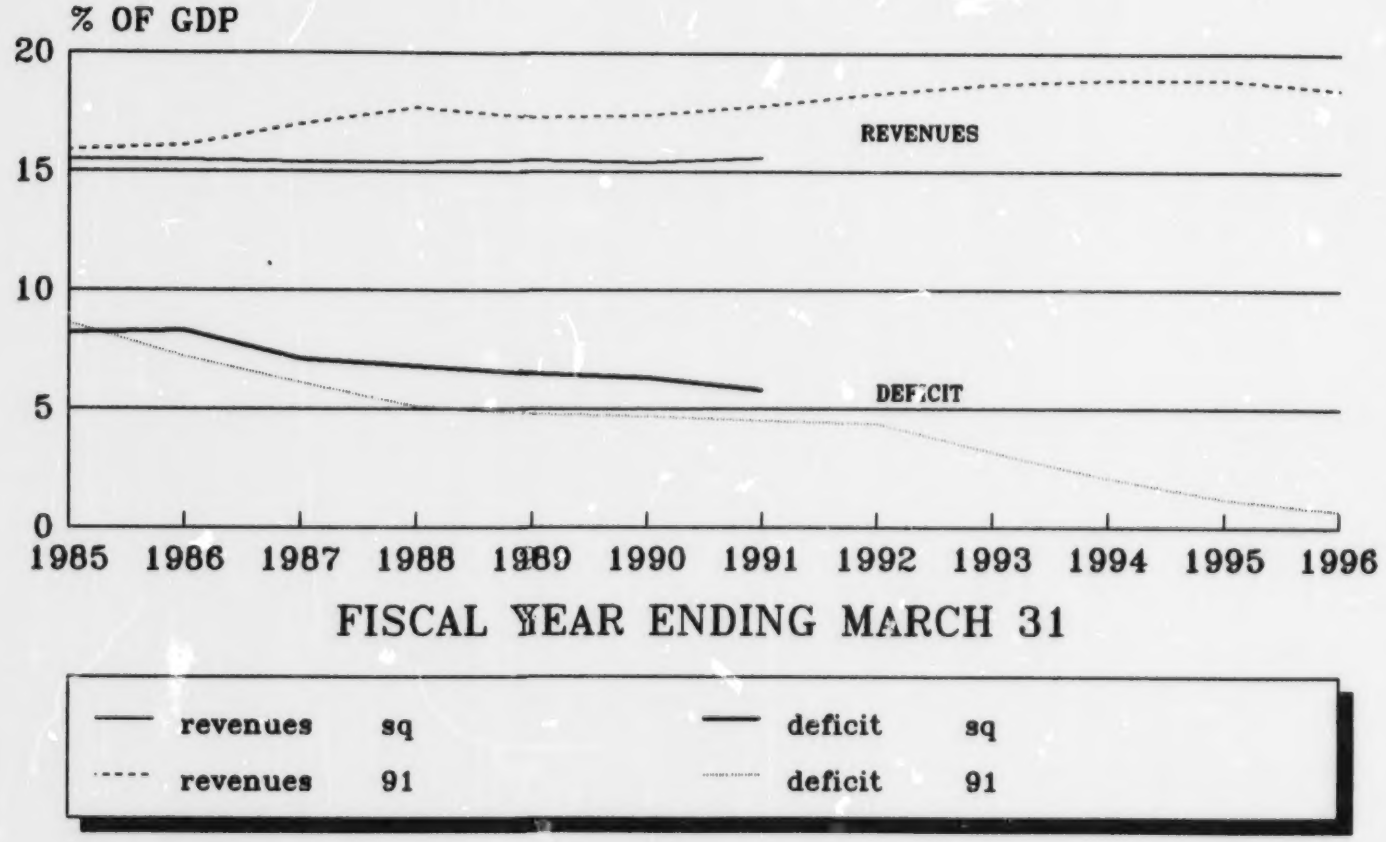
The final, and probably most important, signal is the fact that the government has not let the deficit increase substantially in the face of the current recession. If the government can persuasively argue that tight fiscal policy is appropriate now, it would be hard pressed to justify lax fiscal policy in the coming recovery, particularly in light of the inflation targets it is now setting. Moreover, the government has identified high interest rates as responsible for poor economic performance and has attributed a large part of the culpability for these high rates to the public debt. Policies which would increase the debt would, therefore, be counterproductive.

# FEDERAL SPENDING
# 1984 STATUS QUO VS BUDGETARY MEASURES




1984 ECONOMIC STATEMENT, 1991 BUDGET

# FEDERAL REVENUES AND DEFICIT
# 1984 STATUS QUO VS BUDGETARY MEASURES




1984 ECONOMIC STATEMENT, 1991 BUDGET

Étude générale

BP-251F

# LE BUDGET FÉDÉRAL DE 1991

Marion G. Wrobel
Analyste principal

Février 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat.

ISBN

YM32-2/251F
0-660-93337-3

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# LE BUDGET FÉDÉRAL DE 1991

Le 26 février 1991, l'honorable Michael H. Wilson a déposé son septième budget, son premier en période de récession. Ce budget se distingue tout autant par ce qu'il ne fait pas que par ce qu'il fait. Ainsi, il n'a rien d'un budget typique de récession. Le gouvernement ne propose pas de politique budgétaire expansionniste à court terme pour essayer de stimuler l'économie parce qu'il ne croit pas à l'efficacité de ce genre de mesures. Le gouvernement soutient que ce refus de recourir à des dépenses "incitatives" est aussi dicté par la nécessité de faire en sorte que le déficit n'augmente pas de façon aussi effrénée que lors de la dernière récession. Si le déficit actuel, exprimé en proportion du produit intérieur brut (PIB), n'est pas différent de ce qu'il était au début de la récession de 1981-1982, le rapport entre la dette et le PIB a par contre doublé comparativement à ce qu'il était à l'époque (près de 60 p. 100 à l'heure actuelle comparativement à moins de 30 p. 100 à l'époque). Le gouvernement fédéral estime que ces facteurs lui laissent peu de marge de manoeuvre face à la récession. En 1980-1981, le fardeau de la dette fédérale représentait 17 p. 100 des dépenses et 22 p. 100 des recettes. Aujourd'hui, il correspond à 28 p. 100 des dépenses et à 36 p. 100 des recettes.

Le présent bulletin vise à faire ressortir certains des principaux éléments du budget et à les situer dans le cadre financier établi par le gouvernement en 1984. Il traite aussi des aspects du budget qui peuvent être considérés comme nouveaux ou innovateurs comparativement au genre d'initiatives proposées aux Canadiens au cours de la dernière décennie.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## NOUVELLES INITIATIVES FINANCIÈRES

Tout comme dans le budget de 1990, les principales initiatives budgétaires concernent les dépenses. Les seules mesures fiscales sont celles prévoyant une hausse sensible de la taxe sur le tabac ainsi qu'une augmentation des primes d'assurance-chômage (a.-c.) pour maintenir l'équilibre de ce fond.

L'an dernier, le gouvernement a présenté un plan de dépenses de deux ans destiné à infléchir le déficit et à améliorer les conditions économiques (par exemple, favoriser une baisse des taux d'intérêt) pour accélérer la réduction du déficit dans l'avenir. L'application de ce plan biennal a maintenant été reconduite pour trois autres années. Au cours des cinq années d'application de ce plan de contrôle des dépenses, on s'attend à ce que les économies totales réalisées atteignent 14 819 millions de dollars, en sus des 6 000 millions de dollars économisés grâce au plan de réduction initial de deux ans annoncé dans le budget de 1990.

Les réductions les plus importantes sont obtenues grâce au gel des dépenses de cinq ans imposé à l'égard de certains programmes, tandis que les plus grosses économies proviennent du gel des transferts aux provinces au titre du Financement des programmes établis (FPE) par habitant. À elle seule, cette mesure permettra au gouvernement fédéral d'économiser 2 340 millions de dollars sur cinq ans, en plus des 2 410 millions de dollars épargnés l'an dernier. À l'avenir, la base d'établissement du taux de croissance normal (c.-à-d., le taux de croissance du PNB moins trois centièmes de points) sera moins élevée. Par conséquent, les économies réalisées s'étendront au-delà du gel de cinq ans. D'autres programmes font également l'objet d'un gel intégral des dépenses pendant cinq ans, mais les économies réalisées grâce à ces mesures sont minimes comparativement à celles découlant des compressions visant le FPE.

Une deuxième série de programmes avait fait l'objet l'an dernier d'un plafonnement de leur taux de croissance annuelle à 5 p. 100 pour une période de deux ans. Ils sont maintenant assujettis à un taux de croissance maximal de 3 p. 100 pour une période de trois ans, une fois que

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



la durée d'application des 5 p. 100 aura pris fin. Ces programmes comprennent notamment le financement des sciences et de la technologie et les dépenses de développement. Les paiements aux provinces mieux nanties au titre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) augmenteront de 5 p. 100 par année pendant cinq ans. Les dépenses du Plan vert seront réparties sur six ans plutôt que cinq.

D'autres programmes subissent des compressions. Les subventions et les contributions devraient être réduites de plus de 500 millions de dollars au cours des cinq prochaines années. La réduction des dépenses au titre des logements sociaux permettra d'économiser 400 millions de dollars supplémentaires, tandis que la Planification de l'emploi sera amputée de 100 millions de dollars l'an prochain.

Enfin, on prévoit un certain nombre d'initiatives de gestion destinées à accroître l'efficience et à réduire les dépenses opérationnelles. La réduction des budgets de fonctionnement du secteur public, qui découlera de ces nouvelles initiatives, devrait produire des économies de 3 600 millions de dollars sur cinq ans.

Restrictions salariales: Le gouvernement propose qu'au cours des trois prochaines années, les hausses de traitement dans l'ensemble de la fonction publique ne dépassent pas 3 p. 100 par année. Cette mesure doit s'appliquer aux ententes salariales conclues au terme du processus de négociation ainsi qu'aux décisions rendues par un arbitre.

La portée des restrictions salariales dépasse toutefois ce plafonnement général de 3 p. 100. Au cours de l'année 1991-1992, le gouvernement n'augmentera pas les budgets de fonctionnement pour absorber les augmentations salariales. Cela ne veut pas dire que les budgets seront gelés à leurs niveaux de 1990-1991, mais que toute augmentation imprévue de la facture salariale ne pourra être assumée. Au cours des deux prochaines années l'augmentation des budgets de fonctionnement servant à absorber les augmentations salariales ne pourra dépasser 3 p. 100 par année. Au cours de la première année du programme, le plafonnement du budget de fonctionnement entraînera une réduction d'effectifs de 6 000 personnes, si les salaires dépassent les 3 p. 100 prévus au budget.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Ces dispositions visent à restreindre la facture salariale totale. Les promotions, le recours accru aux heures supplémentaires, etc., devront aussi être financés à même les budgets réduits. Il est possible, dans ces circonstances, que les règlements doivent en général être inférieurs à 3 p. 100 pour prévenir toute réduction dans le niveau de l'emploi. Il faut s'attendre aussi à ce que l'inflation croissante ne puisse être invoquée pour contourner la nouvelle politique salariale. Ce train de restrictions limitera de façon impérative les salaires et les traitements.

Restriction des dépenses des programmes: Le gouvernement fédéral propose de déposer un projet de loi visant à limiter à 615 300 millions de dollars les dépenses de programmes cumulatives entre 1991-1992 et 1995-1996. Ce projet de loi établirait aussi des limites pour chaque année de façon que la croissance moyenne des dépenses de programmes ne dépasse pas 3,05 p. 100 par année. Une certaine souplesse sera possible au niveau des dépenses annuelles de programmes, mais tout excédent enregistré une année devra être compensé au cours d'une autre année.

Ces limites ne s'appliquent pas aux programmes autofinancés, comme l'assurance-chômage, de même qu'aux dépenses liées à des événements imprévisibles comme les guerres ou les catastrophes naturelles. Ce projet de loi annulera toute autre législation et seule une autre loi du Parlement pourra autoriser un dépassement des limites prescrites.

Fonds de service et de réduction de la dette: Les recettes fédérales sont normalement versées au Fonds du revenu consolidé, où elles servent à financer les dépenses. Le budget propose de créer un nouveau Fonds de service et de réduction de la dette où seront versés tous les produits de la TPS et des privatisations ainsi que les dons versés à l'État aux fins de la réduction de la dette. Dans la mesure où cela sera financièrement possible, ce fonds servira à financer le service et la réduction de la dette.

RECYCLED PAPER
PAPIER RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



L'existence de ce fonds n'est ni nécessaire ni suffisante pour assurer la réduction future du déficit. Les recettes plus importantes que prévues tirées de la TPS peuvent toujours servir à réduire le déficit. Le recours au fonds à cette fin n'empêche pas le gouvernement de profiter de l'occasion pour réduire d'autres taxes, ni d'augmenter les dépenses de programmes. Ces moyens de contrôle résultent des plafonds des dépenses inscrits dans la loi.

Le déficit correspond à la différence entre les dépenses totales et les recettes totales. Il importe peu que le produit de la TPS serve à payer les frais de la dette ou à rembourser la dette, puisque d'autres taxes peuvent être utilisées à cette fin. En outre, si les recettes tirées de la TPS servent exclusivement à payer les frais d'intérêt, elles ne sont plus accessibles pour financer les programmes existants.

## TRANSFERT DU DÉFICIT AUX PROVINCES

À l'instar du budget de 1990, ce budget est perçu par les provinces comme une manoeuvre pour simplement transférer le fardeau financier du gouvernement fédéral aux provinces. Le fait que l'impôt fédéral soit pratiquement inchangé est une maigre consolation, si les impôts provinciaux doivent augmenter.

En réduisant les transferts aux provinces au titre du RAPC et du FPE, le gouvernement fédéral vise plusieurs objectifs. Ses propres efforts pour resserrer sa politique financière par une restriction des dépenses sont entravés par le niveau élevé de sa dette et des frais inhérents au service de cette dette. En moyenne, les provinces ne paient que le tiers de ce que paie le gouvernement fédéral au titre du service de la dette. Il est donc clair que le gouvernement fédéral tente de refiler une partie de son fardeau aux provinces.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral essaie de contrôler davantage ses propres dépenses de programmes. Ce n'est pas toujours facile. Par exemple, le Régime d'assistance publique est administré par les provinces. Tant qu'elles remplissent certains critères, le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



gouvernement fédéral doit contribuer 1$ pour chaque dollar dépensé par les provinces dans ce domaine. Le gouvernement n'exerce donc pas de contrôle sur ces dépenses.

Le Financement des programmes établis a pour but de contribuer au financement de divers programmes offerts par les gouvernements provinciaux. Par le passé, ces transferts étaient directement liés aux domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Aujourd'hui, ils sont effectués sous forme de subventions globales, et ne sont aucunement liés aux dépenses provinciales réelles. L'argument invoqué par le gouvernement fédéral pour justifier les limites imposées aux transferts aux provinces est le suivant: la croissance des dépenses provinciales a largement dépassé celle des dépenses fédérales depuis 1985. Malgré le gel qui a été décrété, le ministre soutien que les transferts aux provinces continueront d'augmenter plus rapidement que les dépenses de programmes fédérales.

Le gel imposé aux transferts, par habitant, dans le cadre du Financement des programmes établis pose un problème au gouvernement fédéral. En effet, du fait de ce gel, certaines provinces pourraient bien ne plus recevoir de transferts monétaires d'ici 1996. Advenant une telle éventualité, le gouvernement fédéral ne pourra plus obliger les provinces à se conformer aux dispositions actuelle de la *Loi canadienne sur la santé* en les menaçant de leur retirer les transferts au titre du Financement des programmes établis si elles refusent d'obtempérer. Par conséquent, le ministre a annoncé que le gouvernement fédéral proposera des modifications à la Loi pour permettre au gouvernement de préserver son autorité en la matière.

## POLITIQUE FISCALE ADOPTÉE DEPUIS 1984

Peu de temps après son arrivée au pouvoir en septembre 1984, M. Wilson a présenté un exposé économique à la Chambre des communes. Dans cet exposé, le gouvernement avertissait les Canadiens que la politique fiscale actuelle suivait un cours dangereux, et que d'ici 1990-1991, la dette nette atteindrait plus de 60 p. 100 du produit intérieur brut (PIB)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



ce qui représente une augmentation de 50 p. 100, alors que la valeur, en dollars, de la dette nette doublerait et passerait à plus de 400 milliards de dollars.

En 1984, le gouvernement fédéral a prédit que le déficit continuerait de diminuer progressivement jusqu'en 1990-1991, et qu'il passerait de 8 p. 100 à 5,8 p. 100 du PIB. Cette diminution serait attribuable aux compressions des dépenses puisque, en l'absence d'initiatives fiscales, le ministère avait prévu une croissance uniforme des recettes. Depuis 1984, le gouvernement a adopté plusieurs mesures pour accélérer la réduction du déficit. Ces mesures ont été couronnées de succès en ce sens que le déficit est aujourd'hui inférieur à ce qui avait été prévu à l'origine. Toutefois, si nous tentons de comparer le déficit réel aux prévisions dites du statu quo faites par le gouvernement en 1984, nous devons attribuer le succès de ces mesures à des recettes plus élevées que prévu. Ces prévisions sont illustrées dans les deux tableaux annexés qui comparent les prévisions de 1984 dites du statu quo et indiquées par le sigle SQ aux tendances actuelles prévues dans le dernier budget (soit le budget de 1991). (Il est à noter que les prévisions ne vont pas au-delà de l'exercice financier 1990-1991.)

Les dépenses fédérales ont presque toujours dépassé les prévision de 1984. Les frais d'intérêt ont été beaucoup plus élevés que prévu, et ont, dans une large mesure, annulé toute diminution des dépenses fédérales. Mais encore là, ce n'est que tout récemment que ces dépenses sont tombées au dessous des prévisions de 1984. La piètre conjoncture économique enregistrée en 1990 et en 1991 a temporairement renversé cette tendance.

Il est évident que le gouvernement fédéral a réussi, dans une certaine mesure, à réduire le déficit et la dette, comme il l'avait prédit en 1984, même si, à l'époque, il n'avait pas bien évalué la gravité du problème. La croissance économique rapide enregistrée depuis lors n'a pas grandement contribué à accélérer le processus et ce, à cause du niveau des taux d'intérêt au Canada. Le ministre avait nettement sous-estimé les sommets qu'atteindraient les taux d'intérêt dans les années 80, prévoyant un taux moyen réel de 2,7 p. 100 pour la dernière moitié de la décennie.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Or, les mesures envisagées pour réduire le déficit sont elles aussi largement tributaires de la précision des prévisions qu'il a faites en matière de taux d'intérêt pour les années à venir. Compte tenu de la récession actuelle, le ministre des Finances doit composer avec un nouvel obstacle dans ses prévisions du déficit et de la dette.

## IMPACT DE LA RÉCESSION

En raison de la récession, la dette nette cumulative, sur une période de deux ans, dépassera de 5,7 milliards de dollars environ les prévisions de l'année dernière. Le déficit en 1990-1991 atteindra 30,5 milliards de dollars et non 28,5 milliards de dollars. Le déficit en 1991-1992 restera au même niveau et ne chutera pas à 26,8 millions de dollars.

Si ces projections s'avèrent justes, elles témoigneront de façon remarquable du succès des efforts déployés par le gouvernement pour réduire le déficit, et contrasteront radicalement avec la situation financière enregistrée lors de la dernière récession alors que le déficit a augmenté de plus de 14 milliards de dollars en une année.

Fait étonnant, les recettes générées par l'impôt sur le revenu des particuliers sont plus élevées que prévu, malgré la récession. Des changements fiscaux négatifs ont été enregistrés: nette augmentation des prestations d'assurance-chômage, réduction notable de l'impôt sur les sociétés, et sous-estimation répétée des frais de service de la dette. Bien que le gouvernement fédéral ait tenté par tous les moyens de contrôler les dépenses de programmes, les progrès enregistrés jusqu'à ce jour sont temporairement suspendus par suite de la récession et d'autres imprévus, comme la guerre dans le Golfe.

## CONCLUSION

Le budget propose de nombreuses mesures qui montrent aux Canadiens que la politique fiscale continuera de viser un objectif en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



particulier, à savoir, réduire le rythme de l'augmentation de la dette publique et, à la longue, réduire le rapport entre la dette et le PIB. D'après le gouvernement fédéral, ce sont surtout les taux d'intérêt élevés qui empêchent le Canada de connaître une croissance économique soutenue et adéquate. Ces taux d'intérêt élevés créent une situation imprudente et intenable en ce qui concerne la dette, et contribuent à l'instabilité de la conjoncture monétaire.

Comme première mesure importante, le gouvernement se propose de plafonner par une loi les dépenses de programmes. Cette loi pourra évidemment être abrogée par les parlements ultérieurs et par ce gouvernement-ci, mais il reste qu'une telle option supposerait une répudiation explicite de la politique fiscale actuelle.

Comme deuxième mesure, le gouvernement se propose d'établir un Fonds de service et de réduction de la dette. Dans la pratique, ce fonds n'a pas beaucoup d'utilité puisque le déficit et la dette peuvent continuer d'augmenter. Par ailleurs, en raison de ce fonds et des plafonds de dépenses inscrits dans la loi, il sera difficile pour le gouvernement d'accroître ses dépenses de programmes dans les années à venir, même si la TPS s'avère une source de revenus beaucoup plus efficace que prévu.

La troisième mesure importante est l'établissement d'objectifs nationaux de réduction de l'inflation. Jusqu'à maintenant, bon nombre de Canadiens ont eu l'impression que la Banque du Canada était la seule à lutter contre l'inflation et qu'elle devait en conséquence imposer une politique monétaire très serrée pour contrer les tensions inflationnistes toujours croissantes. On ne peut avoir une politique monétaire crédible si cette dernière n'est pas conforme à la politique fiscale. Le budget représente un engagement ferme de la part des autorités fiscales de suivre de près et de maîtriser les conséquences sur l'inflation des mesures qu'elles adopteront. La coordination de ces deux politiques devrait contribuer à réduire les coûts de la politique anti-inflationniste.

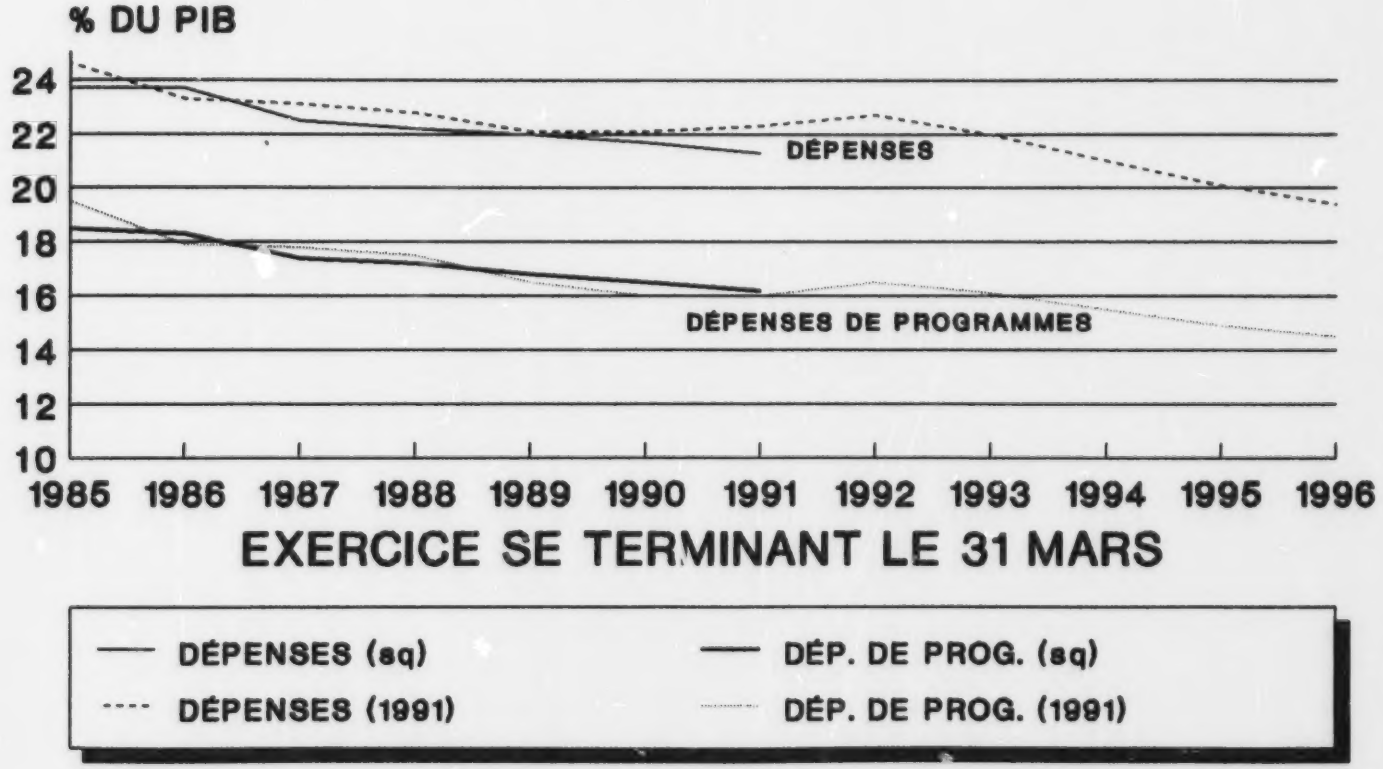
La dernière, et sans doute la plus importante, des mesures proposée est la suivante: le gouvernement n'a pas laisser croître le déficit de façon considérable pour faire face à la récession actuelle. Si le gouvernement peut soutenir, d'une manière convaincainte, que l'adoption

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



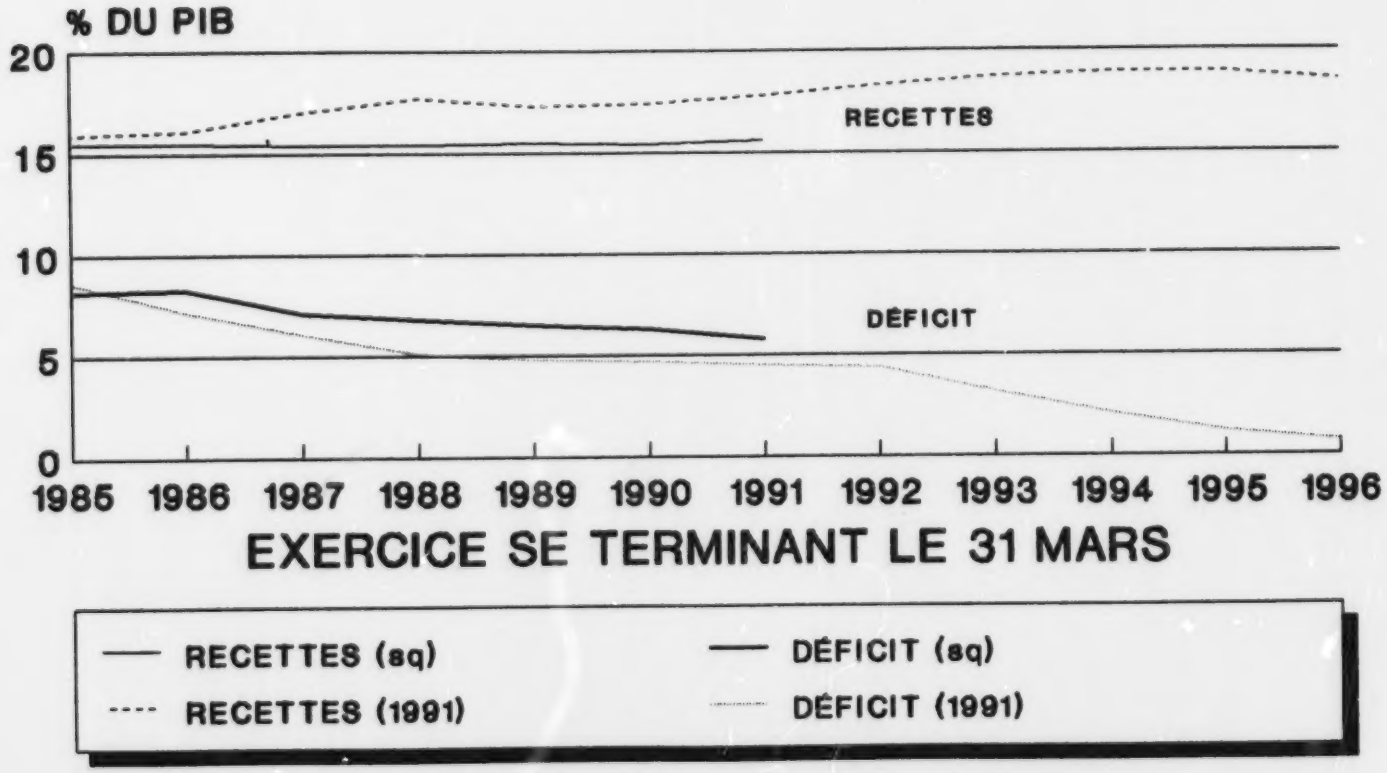
d'une politique fiscale serrée s'impose pour l'heure, il devra être en mesure de justifier tout relâchement de la politique fiscale une fois la reprise amorcée, à la lumière surtout des objectifs de réduction de l'inflation qu'il établit actuellement. Le gouvernement a déclaré que les taux d'intérêt élevés étaient responsables de la piètre performance économique du Canada. De plus, il a attribué une grande part de la responsabilité de ces taux élevés à la dette publique. Toute politique qui a pour effet d'accroître la dette est donc inefficace aux yeux du gouvernement fédéral.

# DÉPENSES FÉDÉRALES: PRÉVISIONS DE STATU QUO DE 1984 C. MESURES BUDGÉTAIRES DE 1991




EXPOSÉ ÉCONOMIQUE DE 1984-BUDGET DE 1991

# RECETTES ET DÉFICIT FÉDÉRAUX-PRÉVISIONS DE STATU QUO DE 1984 C. MESURES BUDGÉTAIRES DE 1991




EXPOSÉ ÉCONOMIQUE DE 1984-BUDGET DE 1991